



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-107

Accord-cadre avec l'UE - Influence d'un rattachement institutionnel pour le canton de Fribourg

Auteur :	Bortoluzzi Flavio
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	06.05.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	06.05.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	24.06.2024

I. Question

1. Le Conseil d'Etat est-il en mesure d'évaluer les conséquences financières qu'auraient pour notre canton les nouvelles contributions régulières de la Suisse à l'UE, étant donné que le Conseil fédéral est prêt, selon le « Common Understanding » avec l'UE, à verser à celle-ci une contribution financière équitable [« fair financial contribution »] (p. 11) ? Quelles sont les mesures décidées par le Conseil d'Etat pour que ces dépenses soient compensées ?
2. Comment le Conseil d'Etat est-il intervenu auprès du Conseil fédéral afin de préserver les souverainetés cantonales, notamment face aux règles de l'UE en matière « d'aides d'Etat » ? Quelles sont, selon le Conseil d'Etat, les prestations de service appartenant à l'approvisionnement de base (approvisionnement en énergie, banques cantonales, TPF, etc.) qui doivent être fournies par le canton et/ou la Confédération au profit de la population ? Où le Conseil d'Etat voit-il des restrictions possibles pour les prestataires de ces services de base en raison du lien institutionnel avec l'UE ?
3. Dans le « Common Understanding », il est écrit au point 10, Règlement des litiges : « Where the dispute raises a question concerning the interpretation or application of a provision that falls within the scope of an exception from the dynamic alignment obligation set out in paragraph 9 and where such dispute does not involve the interpretation or application of concepts of Union law, the arbitral tribunal should decide the dispute without referring to the Court of Justice of the EU ». Le contenu de cette phrase signifie que le tribunal arbitral ne devrait statuer librement que sur les exceptions ; pour tout le reste, il est lié à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il les risques de cette situation pour notre canton ?
4. Le Conseil d'Etat demandera-t-il au Conseil fédéral que les points suivants de l'accord sur les transports terrestres soient réputés non négociables ? Interdiction des gigaliners, interdiction du cabotage, interdiction de circuler la nuit et le dimanche, interdiction d'augmenter la capacité du transport routier de marchandises à travers les Alpes, taux maximum de la RPLP, pas d'ouverture du transport ferroviaire international de voyageurs vis-à-vis de l'UE.

5. La Suisse devrait probablement ouvrir davantage son marché de l'électricité, conformément à la pratique de l'UE. Mais depuis les hausses de prix massives dues à la guerre en Ukraine, la libéralisation du marché de l'électricité n'a guère la cote en Suisse pour le moment. Dans quelle mesure un accord sur l'électricité prévoyant des modifications du « design du marché de l'électricité » selon le modèle de l'UE protégera-t-il la population et l'économie de notre canton contre de fortes hausses de prix ? Quelles seraient les conséquences de cette adaptation pour les fournisseurs cantonaux ? Dans quelle mesure un accord sur l'électricité influencerait-il l'attribution des concessions ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Il convient tout d'abord de rappeler que selon l'article 54 de la Constitution, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Toutefois, les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts et sont, le cas échéant, associés de manière appropriée aux négociations internationales (article 55 Cst). Dans le cas du mandat de négociation avec l'UE, l'intégration des intérêts des cantons à la table des négociations se fait principalement par le biais de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Les gouvernements cantonaux ont été systématiquement invités par la CdC à la rédaction de prises de position transmises au Conseil fédéral. Aussi, il convient de souligner que les cantons n'ont pas signé un chèque en blanc : comme dit, ils accompagnent le processus de négociation. Les négociations sont organisées par thématique avec des responsables de la Confédération et l'implication des cantons est garantie via les Conférences spécialisées. Une fois celles-ci terminées, ils se prononceront à nouveau et détermineront si les résultats sont satisfaisants. Ainsi, les informations et les avancées des négociations sont transmises aux cantons de manière régulière. A la suite des négociations, les accords seront soumis au Parlement et mis en consultation auprès des cantons. De même, le peuple sera certainement amené à voter sur les accords. Ainsi, l'ensemble du processus démocratique suisse est respecté ainsi que les règles institutionnelles.

1. *Le Conseil d'Etat est-il en mesure d'évaluer les conséquences financières qu'auraient pour notre canton les nouvelles contributions régulières de la Suisse à l'UE, étant donné que le Conseil fédéral est prêt, selon le « Common Understanding » avec l'UE, à verser à celle-ci une contribution financière équitable [« fair financial contribution »] (p. 11) ? Quelles sont les mesures décidées par le Conseil d'Etat pour que ces dépenses soient compensées ?*

Dans l'état actuel des négociations et des éléments connus, il n'est pas possible d'évaluer clairement les conséquences financières sur le canton de Fribourg des nouvelles contributions régulières que la Suisse versera à l'UE.

La solution abordée lors des discussions exploratoires prévoit la négociation d'un mécanisme juridiquement contraignant pour la mise en place de contributions régulières de la Suisse. La forme, le montant ou les pays partenaires d'un tel mécanisme et les dépenses liées n'ont toutefois pas été définis et font évidemment partie des thèmes abordés au cours des négociations.

Jusqu'à présent, la Confédération a versé 2.7 milliards de francs en deux tranches depuis 2007. Les contributions de cohésion ont jusqu'à maintenant été entièrement financées par la Confédération. En l'état, rien n'indique que les cantons devront participer à ce financement à la suite d'un accord avec l'UE. Ainsi, les montants accordés dépendent du budget de la Confédération et non de celui des cantons. Le Conseil d'Etat tient à rappeler que les contributions de cohésion ont un effet sur le marché intérieur européen et renforcent le pouvoir d'achats des Etats concernés Ils en deviennent

par conséquent des marchés d'intérêt pour l'économie suisse. *De facto*, les pouvoirs publics en profiteront. Il est cependant impossible de chiffrer précisément les effets indirects des contributions de cohésion. Dès lors et pour l'heure, le Conseil d'Etat fribourgeois n'a prévu aucune mesure de compensation.

- 2. Comment le Conseil d'Etat est-il intervenu auprès du Conseil fédéral afin de préserver les souverainetés cantonales, notamment face aux règles de l'UE en matière « d'aides d'Etat » ? Quelles sont, selon le Conseil d'Etat, les prestations de service appartenant à l'approvisionnement de base (approvisionnement en énergie, banques cantonales, TPF, etc.) qui doivent être fournies par le canton et/ou la Confédération au profit de la population ? Où le Conseil d'Etat voit-il des restrictions possibles pour les prestataires de ces services de base en raison du lien institutionnel avec l'UE ?*

Le Conseil d'Etat a pu participer activement aux discussions de la Conférence des gouvernements cantonaux et notamment lors de différentes consultations de la CdC comme mentionné en préambule. Dans l'état des lieux du 24 mars 2024, les cantons ont pris la position suivante : la Suisse ne reprend pas le droit des aides d'Etat de manière générale mais uniquement dans les domaines où l'accès au marché intérieur est garanti par un traité.

La question de savoir quelles prestations relèvent de l'approvisionnement de base ou du service public doit être tranchée par les organes politiques législatifs. Du point de vue du Conseil d'Etat, un service public est nécessaire en premier lieu dans les domaines où une mise à disposition par l'économie privée conduirait très probablement à des résultats indésirables ou à une défaillance du marché.

Il faut relever que le *Common Understanding* stipule que seuls les trois accords suivants sur le marché intérieur doivent recevoir des dispositions sur les aides d'Etat : l'accord sur le transport aérien, l'accord sur le transport terrestre et le nouvel accord sur l'électricité. Le champ d'application devra encore être défini plus précisément, notamment en ce qui concerne d'éventuelles exceptions et règles transitoires pour les aides existantes. Les clarifications déjà effectuées permettent toutefois de conclure que le besoin d'adaptation devrait être gérable et maîtrisable. Dans le domaine du transport aérien, la COMCO surveille déjà les aides d'Etat de la Suisse conformément aux prescriptions du droit européen, de sorte que rien ne changera matériellement. Dans les domaines de l'électricité et des transports terrestres, la plupart des aides d'Etat existantes en Suisse devraient être compatibles avec la législation européenne. Ce n'est que dans les cas où les mesures de soutien de l'Etat créent des avantages pour certaines entreprises que certaines adaptations seraient éventuellement nécessaires.

Tous les autres domaines ne sont pas concernés par les règles relatives aux aides d'Etat. Ainsi, les subventions cantonales pour les services d'urgence, la garde d'enfants, la promotion de la culture et du sport, etc. restent possibles. Les banques cantonales ne sont pas non plus à l'ordre du jour et ne le deviendraient que si la Suisse avait l'intention de négocier un accord avec l'UE dans le domaine des services financiers. Les transports publics en Suisse ne sont pas non plus concernés car ils ne sont pas couverts par l'accord sur les transports terrestres et ne le seront pas non plus à l'avenir.

- 3. Dans le « Common Understanding », il est écrit au point 10, Règlement des litiges : « Where the dispute raises a question concerning the interpretation or application of a provision that falls within the scope of an exception from the dynamic alignment obligation set out in paragraph 9 and where such dispute does not involve the interpretation or application of*

concepts of Union law, the arbitral tribunal should decide the dispute without referring to the Court of Justice of the EU ». Le contenu de cette phrase signifie que le tribunal arbitral ne devrait statuer librement que sur les exceptions ; pour tout le reste, il est lié à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il les risques de cette situation pour notre canton ?

Selon le *Common Understanding*, dans le cas d'un règlement de différend, le modèle suivant est prévu : si les parties sont en désaccord sur l'interprétation d'un accord bilatéral donné et ne parviennent pas à trouver un compromis à l'amiable, chaque partie peut demander la mise en place d'un tribunal arbitral paritaire. Pour interpréter le droit européen, le tribunal arbitral peut saisir la CJUE. Deux conditions doivent être réunies pour que le tribunal arbitral saisisse la CJUE. La première est que le différend soulève une question concernant une notion de droit de l'UE et la deuxième que le tribunal arbitral estime que l'interprétation de cette notion de droit est nécessaire pour régler le différend. C'est au tribunal arbitral que reviendra la compétence de régler le différend et non à la CJUE.

Etant donné qu'en cas d'accord, la Suisse participera au marché intérieur de l'UE, la CJUE a donc logiquement la compétence quant à l'interprétation du droit européen. Au regard de l'interprétation des accords bilatéraux jusqu'à présent, rien n'indique que la CJUE a tendance à statuer contre la Suisse et les cantons. Aussi, ce modèle de règlement des différends permet en théorie un certain degré de dépolitisation en le confiant à un tribunal arbitral paritaire, un déplacement qui est aussi dans l'intérêt de la Suisse en tant que partie contractante moins puissante d'un point de vue politique et économique. Etant donné que la Confédération et les tribunaux fédéraux calquent leurs décisions et projet de loi sur l'UE et que le règlement de différends tel que présenté a montré son efficacité, le Conseil d'Etat évalue les risques comme étant faibles pour le canton.

4. *Le Conseil d'Etat demandera-t-il au Conseil fédéral que les points suivants de l'accord sur les transports terrestres soient réputés non négociables ? Interdiction des gigaliners, interdiction du cabotage, interdiction de circuler la nuit et le dimanche, interdiction d'augmenter la capacité du transport routier de marchandises à travers les Alpes, taux maximum de la RPLP, pas d'ouverture du transport ferroviaire international de voyageurs vis-à-vis de l'UE.*

Le Conseil d'Etat ne voit pas la nécessité d'intervenir auprès du Conseil fédéral dans le domaine de l'accord sur les transports terrestres. Les points mentionnés dans la question sont déjà fixés en tant qu'exceptions dans le *Common Understanding* et, en tant que tels, seraient également protégés contre un développement du droit de l'UE. La seule nouveauté prévue dans le cadre du mandat de négociation avec l'UE est l'ouverture du trafic ferroviaire transfrontalier. Celle-ci ne s'applique toutefois pas au trafic régional et au trafic ferroviaire national. Différentes mesures doivent en outre garantir que la qualité des transports publics en Suisse ne se détériore pas. Il s'agit notamment de donner la priorité au trafic cadencé lors de l'attribution des sillons et d'obliger les prestataires étrangers à s'intégrer dans le système tarifaire suisse et à respecter les conditions de travail suisses. Du point de vue du Conseil d'Etat, la Suisse ne doit pas craindre l'ouverture en raison de ces garanties. Dans le meilleur des cas, il en résultera même des améliorations pour les clients et des opportunités pour les CFF de bien se positionner dans les pays voisins. C'était déjà le cas lors de l'ouverture du marché du fret ferroviaire en 1999, depuis laquelle CFF Cargo International a pu se forger une bonne position en Europe.

5. *La Suisse devrait probablement ouvrir davantage son marché de l'électricité, conformément à la pratique de l'UE. Mais depuis les hausses de prix massives dues à la guerre en Ukraine, la libéralisation du marché de l'électricité n'a guère la cote en Suisse pour le moment. Dans quelle mesure un accord sur l'électricité prévoyant des modifications du « design du marché de l'électricité » selon le modèle de l'UE protégera-t-il la population et l'économie de notre canton contre de fortes hausses de prix ? Quelles seraient les conséquences de cette adaptation pour les fournisseurs cantonaux ? Dans quelle mesure un accord sur l'électricité influencerait-il l'attribution des concessions ?*

En contrepartie de la participation de la Suisse au marché intérieur et de son intégration dans les organes et processus chargés de la sécurité de l'approvisionnement et de la stabilité du réseau, l'UE exige effectivement une ouverture du marché suisse de l'électricité. Pour se protéger des fortes hausses de prix, le *Common Understanding* stipule toutefois que les ménages et les PME ont la possibilité de rester dans l'approvisionnement de base réglementé s'ils le souhaitent. Il convient de relever que cette possibilité figure également dans le droit de l'UE et est utilisée par plusieurs États membres.

Toutefois, les conséquences exactes d'un accord sur l'électricité pour les fournisseurs cantonaux ne peuvent pas encore être entièrement évaluées. La numérisation et les gains d'efficacité favorisent déjà le regroupement des petits fournisseurs locaux ou leur rattachement à une entreprise d'électricité plus importante. Ce phénomène devrait encore s'accroître avec l'ouverture du marché, car les fournisseurs d'électricité seront exposés à la concurrence. Le fait que le secteur de l'électricité soit en grande partie détenu par les pouvoirs publics ne devrait toutefois guère changer. Cette situation est également très répandue sur le marché intérieur de l'électricité de l'UE et ne pose pas de problème. De plus, des mesures de restructuration ou de sauvetage d'entreprises en difficulté sont également possibles en vertu du droit européen.

L'exploitation du réseau n'est pas concernée par l'ouverture du marché et continuera à faire l'objet d'un monopole. Il continuera d'y exister un rendement garanti et régulé par l'État pour les exploitants de réseau. Les éventuelles exceptions nécessaires au droit de l'UE dans le domaine des aides d'État devront être clarifiées lors des négociations. Les négociations devront également montrer dans quelle mesure un accord sur l'électricité entraînerait des répercussions sur l'attribution des concessions. Conformément à son mandat, la Confédération souhaite qu'il n'y ait pas de prescriptions en la matière.